

Програми кандидата за директора Агенције

Програми које су представили кандидати за директора Агенције за спречавање корупције имају недостатке, а Комисија која је разматрала програме је пропустила то да утврди у записнику, као и током полчасовног представљања кандидата када су могли да им постављају и додатна питања. Оцене представљања програма су недовољно аргументоване.

Правосудна академија је установила добру праксу тиме што је објавила програме кандидата, али би било знатно смисленије да су програми објављени пре представљања кандидата. Такође, уместо да скенира копије, Правосудна академија је требало да затражи од кандидата да доставе програм у електронском претраживом облику. Такође је очигледно да је Конкурсна комисија требало да прецизира обавезне елементе програма рада како би њено разматрање потоње оцењивање и поређење тих програма било аргументованије.

Генерално гледано, може се претпоставити да би реализација програма актуелног заменика директора Дамњановића, који је добио максималну оцену од Комисије, могла довести до неких унапређења у раду Агенције у односу на садашње стање (у погледу јавности рада), као и у делу спровођења обука. Најкрупнија промена се тиче реорганизације (укрупњавање организационих јединица), али ефекте није могуће сагледати на основу представљеног програма. Такође, чини се да би се кандидат залагао за неке корисне промене у законском оквиру, али то није довољно образложено. Из програма се не види да ли би Агенција била активнија у оквиру својих постојећих овлашћења. Питању контроле финансирања политичких активности се у програму уопште не посвећује пажња, а залагање за успостављање организационих јединица у Србији није ваљано образложено.

Судећи према представљеном програму, актуелни директор Сикимић би наставио да ради на сличан начин као у току актуелног мандата. Планиране активности се углавном тичу унутрашњих процеса у Агенцији и тешко је за спољашњег посматрача да оцени у којој мери су потребне и адекватне. Иако Агенција не доноси законе којима се уређује њена надлежност, из програма се не може закључити за каква решења би се залагали представници Агенције уколико добију прилику да утичу на те измене, нити се наговештавају промене рада у оквиру постојећих законских решења. Комисија није указала ни на један недостатак у овом програму или његовом представљању, а оценила га је са 28 од могућих 30 поена.

Кандидат Сандић се у програму знатно детаљније од конкурената осврнуо на вршење појединих надлежности Агенције. Концепцијски, главни недостаци овог програма су то што су планиране активности само за прву годину, као и неке активности Већа Агенције, за шта директор није надлежан. Садржински, реализација овог програма би донела низ значајних унапређења, пре свега када је реч о јавности рада Агенције (тримесечни извештаји и конференције за штампу, могућност претраживања финансијских извештаја политичких субјеката по параметрима, истраживања о корупцији), а можда и у погледу проактивног деловања Агенције (анализа прописа, учешће у изради прописа и праћењу испуњавања међународних препорука, рад са

узбуњивачима). Аргументи које конкурсна комисија наводи када овај програм оцењује лошије (24/30) од остала два нису довољно уверљиви.

Анализа појединих програма

Дејан Дамњановић

Посебни циљеви овог кандидата су следећи:

1. Јачање стручних и административних капацитета Агенције
2. Подизање свести јавних функционера о последицама њиховог понашања, потреби спречавања приватних утицаја на доношење одлука у вршењу јавних функција
3. Јачање етичких стандарда јавних функционера у вршењу јавних функција
4. Јачање сарадње са другим органима јавне власти и сродним институцијама у оквиру међународне сарадње

Даље се наводе начин и рокови реализације посебних циљева.

Када је реч о организацији Агенције наводи се да су организационе јединице превише уситњене, недовољно повезане, са прекомерним ројем руководећих радних места и мањком извршилачких. Поред тога, структура и дистрибуција звања према његовим оценама не омогућава развој компетенција и обнављање кадровских капацитета. Било би добро да су за ове врло озбиљне проблеме наведени детаљније узроци и примери, ради разумевања. Због тога се предлаже измена Правилника о систематизацији, а затим и да се „размотри формирање“ три подручне организационе јединице. Ово се образлаже тиме да би Агенција постала ближа грађанима и локалним организацијама цивилног друштва, да то не би створило додатне трошкове, а да би се растеретио број запослених у Београду. Ти запослени би се „фокусирали на надлежности Агенције које се тичу јавних функционера и органа јавне власти на нивоу локалне самоуправе“.

Ова крупна промена није дубље образложена. Наиме, када се бави питањем спровођења закона од стране функционера и органа власти, Агенција не ради то „на терену“ (изузев кроз обуке), већ кроз писану или телефонску комуникацију, тако да није јасно на који начин би измештање запослених у друге градове помогло квалитетнијем обављању послова. Једино се може претпоставити да би трошкови закупа просторија могли бити мањи, али је сасвим могуће да део постојећих запослених са пребивалиштем у Београду прихватили ангажман ван седишта без додатних накнада трошкова.

Кад је реч о другом циљу, предложена је израда Каталога јавних функција, „као мера у извршавању обавеза које јавни функционери имају“. Није објашњено шта би тај каталог садржао и на који начин би допринео остваривању циља.

Даље се предвиђа издавање публикација са информацијама о законским обавезама, забранама и ограничењима за јавне функционера и њихова широка дистрибуција. Сличне активности су, према датом опису, већ спровођене до сада.

Предлаже се (под истом тачком нумерације, 2.2.) разматрање формирања тимова за обуку унутар Агенције, али и уз укључивање стручњака у појединим областима, у сарадњи са

међународним партнерима. Може се закључити да би разлика у односу на постојеће стање било ангажовање спољних стручњака за извођење обука, поред запослених у Агенцији.

На крају се предлажу обуке за носиоце јавних функција, које би се спроводиле континуирано (без даљег описа динамике и броја функционера који би били обучени).

У детаљном опису активности се наводи посебан циљ 3, али са другачијим називом него у уводном делу. Овде он гласи „Подизање свести опште јавности о надлежностима и овлашћењима Агенције у поступању и шта грађани могу и треба да очекују од Агенције“ а на почетку „Јачање етичких стандарда јавних функционера у вршењу јавних функција“.

Тај циљ би се остварио тако што би прво било „размотрено формирање тимова за обуку“, који би слично као и у претходној тачци, били састављени и од спољних стручњака поред запослених у Агенцији. Такође се помиње у оквиру исте тачке организовање трибине за студенте о најважнијим одредбама ЗСК, других закона и стратешких аката. Слично томе, друга активност је организовање предавања по средњим школама.

Очигледно је да планиране активности не обезбеђују остваривање циља који је прокламован, јер се предвиђају обуке само за један део популације, у образовним установама, а не предвиђају се уопште активности путем којих би Агенција допрла до већег броја грађана (нпр. објављивање медијских саопштења, директни канали комуникације са грађанима који Агенцији могу да постављају питања и слично).

Кад је реч о јачању сарадње са другим органима, прво се констатује да у овом тренутку „нису довољно искоришћене или примењене све постојеће надлежности Агенције“. У том смислу се наводи да постојећи ИТ систем није довољно непосредно повезан са свим базама података органа јавне власти, да је недовољно аутоматизован процес провере имовине и прихода и да би методологије за планирање и вршење редовних и ванредних провера извештаја требало објективизирати.

Такође се наводи да постоје „законске неусаглашености“ које се тичу обавеза јавних функционера у вези са подношењем ванредних извештаја о имовини и приходима.

Говори се да је у процени области процене ризика од корупције у прописима „неопходно оснажити недовољно јаку улогу Агенције“ и унапредити механизам.

Планирано је да се унапреди постојећи ИТ систем, „континуирано“ (уместо да се постави рок за завршетак конкретних мера). Даље се каже да је потребно „иницирати унапређење нормативног оквира за рад Агенције“, и тачно се наводе жељена унапређења:

- „отклањање неусаглашености које се тичу обавеза јавних функционера у вези са подношењем ванредних извештаја о имовини и приходима“
- „стварање могућности за значајнију улогу Агенције у законодавном поступку, како приликом доношења прописа који се односе на превенцију корупције, тако и приликом давања мишљења о процени ризика од корупције у законима“

- „јачање обавеза лобираних лица и нерегистрованих лобиста ради заштите јавног интереса“

Ни једна од наведених мера није у довољној мери образложена, а такво образложење је било потребно. На пример, када је реч о стварању могућности за значајнију улогу Агенције у законодавном поступку, ни сада не постоји препрека да се Агенција самостално ангажује у већој мери него што то чини (нпр. да даје мишљења о коруптивним ризицима и када она нису тражена).

У Завршним напоменама се говори о појединим надлежностима Агенције, односно пословима који предстоје, између осталог и Агенцији, где се помињу препоруке ГРЕКО.

На самом крају ових „завршних напомена“ наводи се нешто што је могло да се наведе у оквиру унапређења промоције у јавности: „устоставити периодичне конференције за новинаре који прате рад Агенције, на којима би им се предочили резултати рада и одговорило на питања која их занимају“.

Занимљиво је да програм не предвиђа мере за остваривање неких од већ постојећих препорука других међународних институција, пре свега ОДИХР, нити се на било који начин помињу планови у области контроле трошкова финансирања политичких субјеката и изборних кампања.

<https://www.pars.rs/images/info/vesti/2022-godina/Decembar-2022/OBJAVLJENI-KONACNI-REZULTATI/Program-rada-Dejan-Damnjanovic.pdf>

Комисија за избор кандидата је овај програм оценила са максималних 30 бодова. Према њиховој оцени, програм је целовит, обухвата све сегменте рада, јасна је стратегија рада и развоја, предочен је акциони план, јасно постављени циљеви и временски оквир, програм је реално остварив, јасна је концепција развоја уз уважавање позиције Агенције и добро познавање процеса рада у институцијама. Даље се наводи да је кандидат приликом презентације истакао посебно тимски рад и превенцију као методе рада Агенције, уз конкретно и убедљиво одговарање на питања чланова Комисије.

<https://www.pars.rs/images/info/vesti/2022-godina/Decembar-2022/OBJAVLJENI-KONACNI-REZULTATI/Ukupni-Rezultati-kandidata.pdf>

<https://www.pars.rs/images/info/vesti/2022-godina/Decembar-2022/OBJAVLJENI-KONACNI-REZULTATI/Zapisnik-komisije.pdf>

Проблем са анализом програма и радом Комисије приликом представљања кандидата нису разјашњене поједине недоследности унутар самог програма, што Комисија није тражила додатне информације у областима које програм није покрио, нити додатне информације о планираним активностима које нису довољно разрађене.

Генерално гледано, може се претпоставити реализација програма овог кандидата би могла довести до неких битних унапређења у раду Агенције у односу на садашње стање (у погледу јавности рада), као и унапређење дела који се тиче обука. Такође, чини се да би се кандидат

залагао за неке корисне промене у законском оквиру, али то није довољно образложено. Из програма се не види да ли би Агенција била активнија у оквиру својих постојећих овлашћења. Питању контроле финансирања политичких активности се у програму уопште не посвећује пажња, а залагање за успостављање организационих јединица у Србији није ваљано образложено.

Драган Сикимић

У свом уводу, актуелни директор Агенције наводи законске одредбе и поједине чињенице (број запослених и предвиђеног броја запослених на основу систематизације радних места). Говори се у првом лицу о томе шта је директор до сада радио (нпр. „континуирано сам се бавио ...“), што би било примереније извештају о раду, него програму рада за наредни период.

Затим директор констатује да је након пет година обављања мандата увидео „додатни простор за унапређење процеса рада тако да би нови програм рада обухватио и нешто другачију организациону структуру Агенције“.

Први циљ је „обезбедити даље јачање капацитета запослених у Агенцији“. Ту се планира израда новог плана и програма обука, у сарадњи са партнерима.

Други циљ је „обезбедити даље јачање информационо-комуникационих и техничких капацитета Агенције“.

У оквиру тога се предвиђа прилагођавање хардверско – софтверске инфраструктуре највишем достигнутом нивоу у Републици Србији и „додатно унапређење програмских и инфраструктурних капацитета (континуирано), те (конкретније) прилагођавање ИТ технологије захтевима Националног криминалистичко – обавештајног система – НКОС (континуирано), као и успостављање и одржавање на локацији за чување података у случају природних катастрофа.

Трећи циљ је да се унапреди организациона и етичка култура у Агенцији. Планирани исход је између осталог да се уведу „механизми унутрашње етичке инфраструктуре, који се доследно примењују“. Планиране су активности „спровођења обуке о грађењу култура“, увођење интерних механизма и процена ефеката увођења организационе и етичке културе у Агенцији.

Четврти циљ је да се оснажи сарадња са кључним партнерима на националном и међународном нивоу. Ту се планира анализа потреба за потписивањем споразума са другим надлежним државним институцијама, а као пример се наводи препорука ГРЕКО о закључивању споразума са Саветом за борбу против корупције.

Планира се организација координационих састанака, у складу са плановима Агенције, укључивање у међуинституционалну сарадњу у оквиру међународних пројеката и активно учешће у међународним евалуационим тимовима и међународној размени експерата.

Пети циљ је да се успоставе организационе јединице Агенције у Новом Саду и Нишу. Наводи се да би се Агенција на тај начин приближила грађанима, цивилном друштву, медијима и јавној администрацији на удаљеним подручјима и тиме повећала своју информисаност и ефикасност рада, доступност, чиме би унапредила делотворност политика и мера које доноси и спроводи.

Имајући у виду досадашњи начин рада Агенције остаје нејасно на који начин би оснивање подручних јединица у ова два града помогло да се остваре ти циљеви. На пример, Агенција за мандата актуелног директора није организовала конференције за штампу у Београду, па је

нејасно зашто би их организовала у друга два града, а комуникација са свим поменутиим потенцијалним партернима се одвија углавном писаним путем или телефонски.

Генерално, овај програм не садржи ни једну меру која би се односила на промену начина рада Агенције у областима из њене надлежности, што би могло бити очекивано, имајући у виду да је реч о програму кандидата који је већ пет година на функцији директора.

<https://www.pars.rs/images/info/vesti/2022-godina/Decembar-2022/OBJAVLJENI-KONACNI-REZULTATI/Program-rada-Dragan-Sikimic.pdf>

Кандидату је додељено 28 од 3 могућих бодова. Наводи су идентични онима код претходног кандидата, али је изостао било какав коментар када је реч о одговорима на питања чланова Комисије. Стога би се могло претпоставити да нису били задовољни неким одговором, али се не може са сигурношћу закључити шта је био разлог да актуелни директор као кандидат добије за нијансу слабије оцене од свог садашњег заменика.

Судећи према представљеном програму, актуелни директор би наставио да ради на сличан начин као у току актуелног мандата. Планиране активности се углавном тичу унутрашњих процеса у Агенцији и тешко је за спољашњег посматрача да оцени у којој мери су потребне и адекватне. Иако Агенција не доноси законе којима се уређује њена надлежност, из програма се не може закључити за каква решења би се залагали представници Агенције уколико добију прилику да утичу на те измене, нити се наговештавају неке промене рада у оквиру постојећих законских решења.

Коста Сандић

Најобимнији програм доставио је кандидат Коста Сандић, који има дугогодишње искуство у банкарском сектору и појединим државним органима.

Ипак, иако се директор Агенције бира на период пет година, овај кандидат је доставио програм рада само за 2023. годину.

Кључне вредности у остваривању мисије и визије Агенције су дефинисане нешто детаљније него код других кандидата.

Дефинисано је 12 посебних циљева, који прате надлежности Агенције (сукоб интереса, поклони, извештаји о имовини, транспарентност финансирања странака, планова интегритета, пријаве и заштита узбуњивача, лобирање, анализа ризика од корупције, вођење поступака због кршења закона пред Агенцијом, гоњење, сарадња и промоција), док је последња целина посвећена унапређењу капацитета. Због обимности, програм ће бити само делимично представљен, уз издвајање најважнијих или најиновативнијих активности.

У оквиру програмских активности су постављени понекад и бројчани индикатори резултата. На пример, у вези са мишљењима која Агенција даје у вези са спречавањем сукоба интереса и кумулацијом јавних функција, циљ да Агенција мишљење да у свим случајевима и да сви функционери поштују та мишљења. Ипак, није јасно како би овај циљ могао да буде достигнут само на основу поступања Агенције. Као посебна активност се планира контрола поштовања донетих мишљења а као индикатор се наводи проценат или број утврђених неправилности, поднетих оставки и покренутих прекршајних поступака (без задате циљне вредности). У другим случајевима индикатори нису тако прецизни. На пример, циљ је да се повећа број захтева од стране других органа власти.

Код извештаја о имовини се предвиђа квартално објављивање информација о броју извештаја који су технички-административно проверени. Код провере тачности извештаја, се наводи као индикатор успешности да се провере сви извештаји који су предвиђени планом, али нема информација о томе колико би извештаја требало да буде обухваћено планом (што би могао да буде значајан део програма кандидата, с обзиром на то да број дефинисан законом).

Када је реч о контроли финансирања политичких субјеката, предвиђа се омогућавање претраге података по више критеријума, „преглед графичких приказа употребе јавних ресурса у изборној кампањи“, сарадња „с релевантним НВО“ ради прибављања података о активностима и трошковима политичких субјеката (укључујући оглашавање на друштвеним мрежама), информативне кампање и обуке за службенике Агенције.

У области планова интегритета планирано је да 97% институција испуни своје обавезе достављања планова и „именовања менаџера“.

Када је реч о заштити узбуњивача, у програму се наводе и неке активности за које Агенција (више) није надлежна (захтеви за заштиту узбуњивача), али има активности које јесу или би

могле бити у њеној надлежности – нпр. анализа ЕУ директиве, поступање Агенције као органа надлежног за спољно узбуњивање.

У области лобирања нису предвиђене нове активности у односу на оно што Агенција већ и сада ради.

Код анализе ризика од корупције у прописима, предвиђа се унапређење методологије и упознавање са методологијом органа власти на свим нивоима. Такође се предвиђа да Агенција даје мишљења не само на нацрте појединих закона, већ и на друге врсте прописа и општих аката (уз побољшање законског оквира), али циљ (нумерички, број аката које би требало анализирати) није прецизно одређен.

Сет активности који је издвојен под називом „обезбеђивање поштовања закона из надлежности АСК кроз вођење управних поступака“ се у ствари односи на поступке у којима Агенција утврђује повреде закона и изриче мере (које се у програму називају „административне санкције“). У уводу који се односи на овај циљ се наводи да ће Агенција, „у циљу потпуне транспарентности“ „наставити да одговара на све захтеве за слободан приступ информацијама“. Реч је у ствари о дужности Агенције која је везана за све њене надлежности, а не само ову. У погледу приступа информацијама би било корисније да је програмом кандидата било предвиђено да Агенција објављује све своје одлуке (тренутно се не објављују одлуке када је функционеру изречено само упозорење).

Девета програмска целина односи се на гоњење обвезника који крше законе из надлежности Агенције. Из програма се може видети да би Агенција водила такве поступке, пратила њихов исход, те да би иницирала састанке са председницима судова за прекршаје у вези са делотворним спровођењем ових поступака. Међутим, из програма се не може закључити да ли би било неких промена у погледу ажурности покретања прекршајних поступака или ситуација када се Агенција одлучује на прекршајно гоњење у односу на досадашњу праксу.

У оквиру истог циља се говори и о унапређењу спровођења антикорупцијских прописа, предвиђа се унапређење сарадње са прекршајним судовима, успостављање делотворне сарадње са посебним тужилачким одељењима, судовима и МУП, и других споразума на националном нивоу. Начелно, овде се предвиђа разматрање могућности за унапређење сарадње, али се помињу конкретни проблеми које би требало решавати, што се донекле чини разумљивим када је реч о овом кандидату, будући да он до сада није радио у Агенцији.

Десета програмска целина односи се на међународну и регионалну сарадњу. Неке од међународних институција и мрежа се изричито помињу. Битна је напомена о томе да би било добро да Агенција дефинише листу пројектних приоритета како би подршка међународних организација била усмерена на најзначајније аспекте рада и надлежности Агенције. У оквиру ове целине се наводи да ће Агенција радити на имплементацији међународног стандарда система управљања квалитетом, ИСО 9001:2015. Кад је реч о реализацији ових активности, предвиђа се анализа радних процеса у Агенцији, развој процедура и примена корективних мера. Од конкретних активности се планира проактивно достављање коментара на истраживања и текстове који садрже анализу рада Агенције и институција Републике Србије у области борбе

против корупције. У оквиру међународне сарадње се говори о евалуацији примене Конвенције УН против корупције. Колико је познато, овај посао испред Србије води Министарство правде, а не Агенција. Наводи се и учешће у реализацији обавеза из чланства у АСН/ОЕСД.

Подизање нивоа јавне свести о штетности корупције и повећање нивоа укључености друштва у спречавање корупције обухвата унапређење комуникације са медијима, побољшање сарадње са организацијама цивилног друштва и оснаживање антикоруптивне свести код грађана. Планирају е информативне кампање о раду Агенције, предлог за увођење образовних тематских јединица о корупцији и борби против корупције за школе, годишње истраживање јавног мњења о корупцији, а као један од индикатора успешности повећање броја грађана који би пријавили корупцију АСК. Прецизирају се мере за обавештавање јавности – нпр. три конференције за медије о резултатима рада Агенције, саопштења за јавност, давање одговора на сва питања медија, ПР акциони планови за изборне кампање. Планира се и одржавање отворених састанака Већа (што није у надлежности директора Агенције), затим израда комуникационе стратегије, планирање обука, а што је нарочито занимљиво, организовање активности које би повећале видљивост Агенције као националног координатора за испуњавање међународних препорука (што може бити спорно, јер Агенција није свуда препозната као координатор). Агенција би представила на својој страници налазе појединих међународних и домаћих истраживањима о корупцији и сличним појавама. Даље, планира се редовно ажурирање информација о раду Агенција на друштвеним мрежама и повећање броја пратилаца, обележавање Међународног дана борбе против корупције, израда кварталних, поред годишњег, извештаја о раду Агенције, консултације са представницима релевантних институција, на тему унапређења и прилагођавања форме извештавања потребама тих субјеката.

Континуирано јачање капацитета као последњи циљ, обухвата формирање посебне радне групе Агенције која би давала предлоге за унапређење стратешких аката у борби против корупције. Ова активност би морала да буде усаглашена са другим активностима на нивоу државе, о којима кандидат за директора вероватно није био упознат (на пример, да је формирана радна група за израду нове Стратегије). Даље, предвиђају се консултације са СКГО и општинама у вези са могућом сарадњом. Ове две активности немају непосредно везе са јачањем капацитета Агенције, и требало их је уврстити у неку од других целина. Даље се предвиђа анализа у вези са јачањем капацитета Агенције, израда интерних аката Агенције, организовање обука за запослене, организовање конкурса за запошљавање до пуне попуњености, објављивање „електронски читљивих података на интернет страници“ и преглед информација које су објављене на сајту уз једноставније коришћење, развој ИТ система, унапређење безбедности информација и на крају праћење реализације Акционог плана.

У оквиру посебног мини-поглавља говори се о активностима Већа за 2023, што не може бити део плана активности директора Агенције.

<https://www.pars.rs/images/info/vesti/2022-godina/Decembar-2022/OBJAVLJENI-KONACNI-REZULTATI/Program-rada-Kosta-Sandic.pdf>

Конкурсна комисија програму овог кандидата замера то што предочени акциони план „није довољно разрађен“, као и то што постављени циљеви и временски оквир, посебно имајући у виду начин финансирања који се ослања на донације, доводе у питање одрживост реализације програма. Каже се такође да је концепција развоја широко постављена уз „начелно уважавање позиције Агенције као независне институције и познавање процеса рада у институцијама“ (за разлику од друга два кандидата код којих је познавање не само начелне природе).

Кандидат Сандић се у програму најдетаљније осврнуо на вршење појединих надлежности Агенције, па самим тим у вези са његовим плановима има и највише отворених питања. Концепцијски, главни недостаци овог програма су то што су планиране активности само за прву годину, као и неке активности Већа Агенције, за шта директор није надлежан. Садржински, реализација овог програма би донела низ значајних унапређења, пре свега када је реч о јавности рада Агенције (тримесечни извештаји и конференције за штампу, могућност претраживања финансијских извештаја политичких субјеката по параметрима, истраживања о корупцији), а можда и у погледу проактивног деловања Агенције (анализа прописа, учешће у изради прописа и праћењу испуњавања међународних препорука, рад са узбуњивачима). Аргументи које конкурсна комисија наводи када овај програм оцењује лошије од остала два нису довољно уверљиви. На пример, донације се наводе као потенцијални извор финансирања и у програмима других кандидата.